



**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL
PLAN ESPECIAL DE ZONAS EXTREMAS
EN LAS REGIONES DE ARICA Y PARINACOTA - MAGALLANES Y
ANTÁRTICA CHILENA.**

**Alumnos : Álvarez Mutis, Raúl.
Saavedra Moreno, Mauricio.
Profesor guía : Cox Morán, Hugo.**

Tesis para optar al título de Administrador Público

Tesis para optar al grado de Licenciado en Gobierno y Gestión Pública

Santiago, 2017

DEDICATORIA.

Después de un largo andar se cierra esta etapa de estudios, la cual no fue fácil por distintos motivos, vemos el futuro con más optimismo y alegría, alegría por los logros personales que vendrán los cuales influyen directamente en nuestras familias, las cuales han sido pilar fundamental en este proceso y además por nosotros!!! Que pasamos complicaciones en más de alguna oportunidad.

Familia; madres, parejas, hija, hermanos y amigos, gracias por acompañarnos en este lindo proceso de aprendizaje y a la vez darles las gracias por la paciencia que tuvieron con nosotros.

A nuestros Académicos y a la Universidad por darnos la oportunidad de dar el paso que nos faltaba.

A todos muchas gracias!!!

Raúl Álvarez / Mauricio Saavedra

INDICE

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1.2	UNA MIRADA A LAS CIFRAS	5
1.2.1	<i>Datos Encuesta Casen 2015</i>	6
2	PLAN ESPECIAL DE DESARROLLO DE ZONAS EXTREMAS, PEDZE	12
2.1	OBJETIVO GENERAL:	13
2.1.1	<i>Objetivos Específicos:</i>	13
3	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN:	14
4	MARCO METODOLÓGICO	14
5	MARCO TEÓRICO	16
5.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PLAN ESPECIAL DE ZONAS EXTREMAS	16
5.2	PRINCIPALES FUENTES PARA LA CREACIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE ZONAS EXTREMAS.....	20
5.3	CONCEPTUALIZANDO EL PLAN ESPECIAL DE DESARROLLO DE ZONAS EXTREMAS.	22
5.4	OBJETIVOS DEL PLAN ESPECIAL	22
5.5	PRINCIPIOS GENERALES DEL PLAN ESPECIAL	22
5.6	ÁMBITO Y ESPACIO DE APLICACIÓN	23
5.7	FUENTES LEGALES Y NORMATIVAS	23
5.8	RESPONSABILIDADES RESPECTO DE LA EJECUCIÓN DE PLANES ESPECIALES DE ZONAS EXTREMAS	24
6	GESTIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA	25
6.1	ÁMBITOS DE GESTIÓN DE LA REGIÓN EN EL MARCO DEL PLAN:	26
6.2	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	28
6.3	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL PEDZE REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA.....	29
6.3.1	<i>Principales ejes relevados por la región:</i>	29

6.4	CARTERA DE PROYECTOS PEDZE DEL GOBIERNO REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA	32
7	GESTIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA	35
7.1	ENFOQUE DE GÉNERO.....	35
7.2	ENFOQUE DE DESCENTRALIZACIÓN	35
7.3	ENFOQUE TERRITORIAL:.....	36
7.4	ENFOQUE DE MEDIO AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD:	36
7.5	PARTICIPACIÓN CIUDADANA:	36
8	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	38
8.1	EJES ESTRATÉGICOS DE LA REGIÓN DE MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA EN EL MARCO DEL PEDZE	38
8.2	PROYECTOS PEDZE DEL GORE DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA	40
9	PLAN ESPECIAL DE DESARROLLO DE ZONAS EXTREMAS, REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA.....	43
9.1	ANÁLISIS FODA:	43
10	PLAN ESPECIAL DE DESARROLLO DE ZONAS EXTREMAS REGIÓN DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA	46
10.1	ANÁLISIS FODA:	46
11	ANÁLISIS FODA COMPARATIVO DE AMBOS GOBIERNOS REGIONALES.....	49
11.1	CONCLUSIONES DE FORTALEZAS DE AMBOS GOBIERNOS REGIONALES	51
11.2	CONCLUSIONES DE OPORTUNIDADES DE AMBOS GOBIERNOS REGIONALES:	52
11.3	CONCLUSIONES DE DEBILIDADES DE AMBOS GOBIERNOS REGIONALES:	55
11.4	CONCLUSIONES DE AMENAZAS DE AMBOS GOBIERNOS REGIONALES.....	61
12	IMPACTO EN LA ACTUALIDAD DE LOS PEDZE.....	65
12.1	PEDZE ARICA Y PARINACOTA.....	67

12.2	PEDZE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	67
13	PEDZE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO	69
14	CONCLUSIONES Y PROPUESTA	71
15	PROPUESTA: “EVALUACIÓN EX DURE EN IMPLEMENTACIÓN DEL PEDZE”	74
16	BIBLIOGRAFÍA	77
17	ANEXOS.....	81
17.1	PROYECTOS DEL GOBIERNO REGIONAL DE MAGALLANES;.....	81
17.2	PEDZE ARICA Y PARINACOTA.....	84
17.3	PROYECTOS DE GOBIERNO REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA	86

NOMENCLATURA

CASEN	:	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CONAREDE	:	Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización de Chile
CIDEZE	:	Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas
CTI	:	Ciencia, Tecnología e Información
DIPRES	:	Dirección de Presupuestos
ERD	:	Estrategia Regional de Desarrollo
FNDR	:	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
GORES	:	Gobiernos Regionales
INE	:	Instituto Nacional de Estadísticas
MIDESO	:	Ministerio de Desarrollo Social
OCDE	:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEDZE	:	Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas
PLADECO	:	Plan de Desarrollo Comunal
SUBDERE	:	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Resumen

El presente trabajo hace una revisión general del proceso de implementación en Chile del Plan Especial de Zonas Extremas, PEDZE, revisando los procesos desarrollados en las dos regiones extremas del país y que constituyen límite geográfico, nos referimos a las regiones de Arica y Parinacota y la de Magallanes y Antártica Chilena.

Junto a lo anterior, se analizan los procesos de formulación del plan como política pública nacional, sus fuentes legales, los procesos de definición de ejes y vocaciones territoriales como también una descripción de los procesos de participación ciudadana efectuados en esas regiones y una descripción de la gestión pública realizada por ambos regionales, incluyendo un análisis de los recursos presupuestarios involucrados.

El diagnóstico inicial parte de la premisa que constata la existencia de severas desigualdades entre los territorios del país, lo que refuerza el convencimiento de que una de las principales limitaciones para que Chile alcance un mayor nivel de desarrollo radicaría en estos desequilibrios.

También señala la existencia de una oportunidad histórica por el amplio consenso alcanzado entre expertos, académicos y líderes políticos para avanzar en materia de descentralización, quienes fueron convocados el año 2014 por el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet para constituir una Comisión Asesora Presidencial en materia de Descentralización y Desarrollo Regional.

Dicha Comisión Asesora, entregó el año 2015 un Informe con recomendaciones para avanzar en el proceso de descentralización, cuya construcción contempló un proceso de diálogos regionales, para recoger la opinión de diversos actores y ciudadanía regional.

Con este insumo el actual gobierno se ha propuesto tramitar durante su mandato 3 proyectos de ley destinados a generar avances en distintos ámbitos. En el político con la elección directa de autoridades regionales, en materia administrativa: nuevas competencias y funciones para los gobiernos regionales y en materia fiscal, un nuevo financiamiento regional.

Dicho informe relevó la importancia en avanzar en desarrollo territorial, dado que se aventura conceptualmente que el desarrollo territorial permite mayores grados de cohesión social, donde convergen el interés de los ciudadanos que habitan los territorios con la generación de políticas públicas. Esta mirada constituye una oportunidad para promover el crecimiento económico nacional a partir del desarrollo de capacidades locales abordando políticas de planificación territorial, innovación en las regiones, mejorando conectividad y desarrollando ejes estratégicos locales.

Sabemos que la descentralización contempla en términos generales tres ámbitos: administrativa, política y fiscal, relacionada con recursos presupuestarios y que para efectos de este trabajo hemos decidido realizar un análisis descriptivo y analítico de este proceso descentralizador en el contexto de las desigualdades territoriales revisando el desarrollo que ha tenido uno de los primeros instrumentos que abordan las dimensiones antes mencionadas y es el denominado: Plan Especial de Zonas Extremas, PEDZE.

La evaluación de la descentralización nos muestra un proceso complejo y diverso que tiene una oportunidad política como en pocos momentos históricos del país, para realizar cambios en materia de regionalización y desarrollo de los territorios. Sabemos que Chile es un país de los más concentrados y fiscalmente muy centralizado, con alta desigualdad en las regiones y con escasa posibilidad de tomar decisiones en los órganos subnacionales lo que limita la identidad local y la posibilidad de desarrollar liderazgos fuertes.

El centralismo también ha reducido la eficiencia gubernamental y lo que es peor sus políticas de focalización en una sociedad más compleja y globalizada no han logrado equilibrar los derechos de las personas.

Finalmente, este trabajo pretende realizar una contribución al proceso de descentralización con una revisión de este instrumento de transferencias de recursos, para un mejor desarrollo de los territorios.

1 Introducción

Desde comienzos de la década del 90 y coincidiendo con el proceso de recuperación democrática, las nuevas autoridades del país y los sucesivos gobiernos, tomaron la decisión de avanzar hacia un proceso de mayor descentralización y de fortalecimiento de la institucionalidad regional.

Esta decisión ha estado influenciada por varias posiciones, por un lado el convencimiento de profundizar el proceso democratizador del país, por otro, la necesidad de realizar un esfuerzo mayor por superar la pobreza que en ese momento el entonces Ministerio de Planificación estimó en 38.6% de la población, implementando políticas públicas de alcance nacional, también por recomendaciones de organismos internacionales y finalmente por una creciente demanda de importantes actores territoriales que pretenden un trato más equitativo y proporcional del centro hacia las regiones.

Este proceso no ha sido ni será fácil porque su impulso afecta directamente la posibilidad de cesión de poder (político, administrativo y/o financiero) lo que implica en la práctica que alguien pierde poder y otro lo gana, además la forma de cómo se diseñan y ejecutan estos procesos descentralizadores responde a distintas escuelas de pensamiento o influencias ideológicas de los propios planificadores del proceso y porque también se involucran aspectos culturales e identitarios de nuestras propias sociedades ubicadas en distintos territorios. A lo anterior se deben agregar las complejidades políticas y técnicas para implementar cada propuesta de cambio que ha surgido, lo que ha significado que el proceso descentralizador haya adquirido una característica de gradualidad y continuidad en Chile.

Chile es un país con más de 17 millones de habitantes, con una forma de Estado Unitario y un régimen Presidencial. Administrativamente el país está organizado en 15 regiones, 345 comunas y dos territorios especiales (Isla de Pascua y Juan Fernández), lo que refleja una variedad geográfica, territorial, cultural y económica del país.

El país presenta algunas paradojas que lo muestran como el más centralizado de América Latina en función de su población, tamaño y economía (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2009). Tiene un Estado con una administración y un

Mercado muy concentrado, con gobiernos subnacionales (regiones y municipios) y sociedad civil muy débiles o que siendo la geografía del país muy diversa presenta potencialidades humanas y productivas desaprovechadas y que constituyen una debilidad en el contexto globalizador, pues aún no se han fortalecido del todo las capacidades locales de los territorios.

En general nuestro país presenta a lo largo de su historia una fuerte tradición centralista que ha intentado avanzar hacia estructuras descentralizadas de administración y distribución del poder y que la cultura popular del país recoge muy bien al señalar recurrentemente que “Santiago es Chile” o que “Dios vive en regiones pero atiende en Santiago”. Dichas frases revelan la percepción ciudadana sobre el fuerte rasgo y sesgo concentrador que tiene Santiago, la capital del país, respecto de las regiones y que veremos se expresa en más poder político, acumulación de riqueza, mejores oportunidades educacionales, mejores servicios de salud, infraestructura o conectividad entre otras variables a diferencia de lo que ocurre en regiones más aisladas y extremas.

Esta alta concentración marca a la vez uno de los mayores problemas que tiene un país emergente o en vías de desarrollo como el nuestro, que es la desigualdad no sólo social, económico y educacional sino que además territorial.

Los cuestionamientos de diversas instituciones como OCDE¹ y CONAREDE² en el año 2009 constatan una falta de consenso político en el modelo de descentralización que debiera tener el país, basado en una débil voluntad política de los poderes ejecutivo y legislativo como también una ausencia de la sociedad civil en este debate.

Además la implementación de las principales reformas a los niveles regionales y municipales ha sido realizada en forma paralela y en distintos momentos, respondiendo a visiones distintas de diseño y que claramente comienzan a impactar en los territorios.

A lo anterior se debe agregar durante esta década una creciente demanda por reivindicaciones territoriales a lo largo del país, abarcando desde temas ambientales, productivos y territoriales como la creación de nuevas regiones y comunas que finalmente muestran como denominador

¹ OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

² CONAREDE: Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización de Chile

común la apertura de mayores espacios de decisión en los órganos subnacionales del país, regiones y municipios.

A esto se agrega la revisión desde distintos sectores del diseño de la política social del país, especialmente en materia de protección social, educación, planificación y ordenamiento territorial, incentivando entregar mayores facultades y competencias a los organismos subnacionales.

Con estos antecedentes la Presidenta Michelle Bachelet genera un programa de gobierno para el periodo 2014 – 2018 donde compromete en materia de descentralización generar una Comisión Asesora Presidencial que reunía a distintos académicos, investigadores y especialistas del tema para generar una propuesta de reformas descentralizadoras partiendo de la base de 3 compromisos de campaña (Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 - 2018), i) en materia política, avanzar en democratización de la elección de autoridades regionales, buscando la elección directa de ellas, ii) en el ámbito administrativo, traspasar nuevas competencias y atribuciones a los gobiernos regionales y iii) en materia de descentralización fiscal, un nuevo modelo de financiamiento regional, que busca otorgar mayores niveles de autonomía financiera a las regiones.

Las dos primeras iniciativas se encuentran en proceso de discusión parlamentaria y se espera la aprobación de ellas en el Congreso Nacional durante el año 2016. El tema del nuevo modelo de financiamiento regional aún no ha sido presentado al parlamento para su discusión y tramitación. Sólo se conoce públicamente el compromiso político del ejecutivo para hacerlo.

El punto anterior es relevante para avanzar en el proceso de descentralización del país puesto que siendo importantes la elección directa de autoridades como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, sin recursos y sin un marco regulatorio de ellos, es difícil que las propias regiones y sus gobernantes puedan implementar planes y programas que les serán traspasados.

En este marco, este trabajo busca mostrar como un instrumento de política pública puede colaborar en disminuir desigualdades territoriales en el país y generar procesos de

convergencia que le permitan mejorar los niveles de calidad de vida de las personas que habitan dichos territorios.

1.1 Planteamiento del Problema

Chile ha venido desarrollando esfuerzos para construir una política de desarrollo regional concentrándose en avanzar en el proceso de descentralización desde distintas dimensiones, la política, la administrativa y con menor fuerza aquella de carácter fiscal, que involucra la transferencia de recursos financieros.

Diversos estudios presentan que Chile tiene un alto grado de concentración de las decisiones en la capital del país lo que marca el carácter centralista del Estado.

Parte de este carácter centralista se expresa en la forma de cómo se realiza la distribución de recursos a las regiones y que ha estado guiada por la necesidad de implementar políticas públicas nacionales para reducir brechas nacionales o aumentar coberturas, aplicando una lógica de focalización de recursos buscando ser más eficiente en el uso de ellos. Ejemplo de lo anterior, se pueden citar la implementación de las políticas de reducción de la pobreza, las de electrificación rural o de saneamiento sanitario a través de los programas de agua potable rural que han ejecutado los gobiernos subnacionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional o el Ministerio de Obras Públicas.

No obstante los avances presentados en estas materias, también a través de distintos indicadores oficiales, se han comenzado a presentar preocupantes datos que revelan la existencia de desigualdades territoriales, inequidades de bienestar y de oportunidades para los habitantes de los distintos territorios del país.

Estas desigualdades territoriales, se expresan en distintos indicadores como en el ingreso per cápita, costos de vida, acceso a bienes y servicios básicos, conectividad, tasas de escolaridad, tasas de mortalidad infantil, tasas de desempleo o medición de pobreza por ingreso y multidimensional como lo muestra la última medición pública. (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2015)